Algemene Rekenkamer

Achtergronddocument

Versobering heffingskorting groen beleggen

Realisatie en effect

Inhoud

1 Inleiding

Het kabinet-Rutte/Verhagen, dat eind 2010 aantrad, besloot na twee opeenvolgende financiële crises dat de overheidsfinanciën moesten worden verbeterd. Het kondigde in het regeerakkoord bezuinigings-maatregelen af die in totaal een bedrag van € 18 miljard omvatten. In 2011 werden de eerste maatregelen van kracht. Met het bezuinigingspakket zou het tekort in 2012 met € 8 miljard verminderd worden. In de daaropvolgende jaren zijn verschillende aanvullende bezuinigingspakketten afgekondigd. Op dit moment tellen alle maatregelen tezamen op tot een bezuinigingsopgave van € 51 miljard in 2017.

1.1 Context

In 2011 hebben wij met de publicatie *Bezuinigingsmonitor 2011* (Algemene Rekenkamer, 2011) voor het eerst aandacht besteed aan de lopende bezuinigingsoperatie. Wij lieten in dat rapport zien hoe de bezuinigingen waren ingeboekt in de begrotingen. Hierbij deden wij het kabinet de aanbeveling om jaarlijks op Verantwoordingsdag te rapporteren over de mate waarin de budgettaire effecten van de maatregelen uit het regeerakkoord zijn gerealiseerd. Het kabinet-Rutte/Verhagen gaf hieraan invulling met de publicatie van de *18 miljard monitor* (Financiën, 2011). Daarin stond voor alle voorgenomen bezuinigingsmaatregelen vermeld in hoeverre ze daadwerkelijk waren doorgevoerd. De *18 miljard monitor* (Financiën, 2011) werd later opgevolgd door de *30 miljard monitor* (Financiën, 2012).

Tijdens het debat over de regeringsverklaring van 14 november 2012 gaf de minister-president aan dat de *30 miljard monitor* geen vervolg zal krijgen. In de *Verantwoordingsbrief 2012* (AZ, 2013) schreef hij vervolgens dat de budgettaire verantwoording over de bezuinigingen primair via de reguliere begrotingsstukken zal lopen. Daarnaast, zo kondigde de minister-president aan, zal de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) jaarlijks op Prinsjesdag en op Verantwoordingsdag een Rijksbreed Wetgevingsoverzicht naar de Tweede Kamer sturen, om

inzicht te geven in de voortgang van de bezuinigingsoperatie van het kabinet.

Mede naar aanleiding van deze ontwikkelingen hebben wij recent in een brief naar aanleiding van de begroting 2014 van de minister van Financiën (Algemene Rekenkamer, 2013) aandacht gevraagd voor het belang van goed inzicht in de voortgang en de operationalisering van de bezuinigingsoperatie en de daarmee samenhangende (beoogde) effecten van bezuinigingen in de samenleving.

1.2 Dit onderzoek

Om bij te dragen aan het inzicht in de voortgang en de effecten van de bezuinigingen brengen wij voor een aantal bezuinigingsmaatregelen in kaart of ze zijn doorgevoerd zoals bedoeld en of ze het beoogde budgettaire effect hebben gehad. Ook gaan we voor deze maatregelen na welke gevolgen ze hebben gehad voor de prestaties van het Rijk en voor de nagestreefde maatschappelijke effecten. Bij al deze onderzoeksonderdelen bekijken we tevens in hoeverre de Tweede Kamer voldoende is geïnformeerd.

Dit onderzoek gaat over de versobering van de heffingskorting voor groen beleggen, als onderdeel van het pakket lastenmaatregelen van het kabinet-Rutte/Verhagen (lastenmaatregel no. 2 uit het Regeerakkoord Rutte-Verhagen).

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat beschreven hoe de regeling groen beleggen werkte tot aan het moment dat de bezuinigingsmaatregel werd geïntroduceerd. In hoofdstuk 3 beschrijven we wat deze bezuinigingsmaatregel inhoudt. Hoofdstuk 4 gaat in op de beoogde en gerealiseerde besparing naar aanleiding van deze bezuinigingsmaatregel. Tot slot staat in hoofdstuk 5 beschreven welke gevolgen de bezuiniging heeft. In hoofdstukken 4 en 5 behandelen we zowel de verwachte als de gerealiseerde effecten.

2 Wat was het (heffingskorting) groen beleggen beleid?

Dit hoofdstuk behandelt de periode tot en met 2010, het moment dat de maatregel werd aangekondigd. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt het doel van regeling groen beleggen uiteengezet. In de tweede paragraaf staat uitgelegd hoe de regeling groen beleggen werkt. Vervolgens wordt kort aangegeven hoe de ministeriele verantwoordelijkheid voor dit beleid is geregeld (§ 2.3.) en hoe deze belastinguitgave wordt verantwoord (§ 2.4). Tot slot wordt in § 1.5. met behulp van enkele kerncijfers kort uiteengezet hoe het beleid zich de laatste jaren heeft ontwikkeld.

2.1 Doel

In de Miljoenennota 2011 staat de doelstelling van de regeling groen beleggen als volgt omschreven: "Stimuleren van investeringen en beleggingen in groene (milieuvriendelijke) projecten".[1]

Volgens een toelichting van de Ministeries van Financiën en Infrastructuur en Milieu (IenM) valt deze doelstelling onder te verdelen naar verschillende niveaus:

- Het doel dat het dichtst bij burgers staat is om te stimuleren dat er vermogen in groenbanken wordt ingelegd;
- Voor groene projecten gaat het er om dat er financiering beschikbaar komt:
  - Het systeem zorgt voor een vrij stabiel aanbod aan financiering voor groene projecten ('hoeveelheidseffect'). Groenbanken zijn immers verplicht minimaal 70% van hun bezittingen in groene projecten te investeren.
  - De rente op deze leningen aan groene projecten is relatief laag, omdat de groenfondsen en groenbanken ook relatief lage financieringskosten hebben: de rente op deposito's van groenbanken is over het algemeen

[1] www.rijksbegroting.nl: Toelichting op de belastinguitgaven bij Miljoenennota 2011.

(vrijwel) 0. Dit zorgt voor een positief 'prijseffect' op het vreemd vermogen van groene projecten.

- Het uiteindelijke doel van de regeling is om milieuwinst te behalen, bijvoorbeeld in termen van vermeden emissie.

Voor het tweede en het derde doel geldt dat er meerdere overheidsregelingen zijn die zich daar op richten.

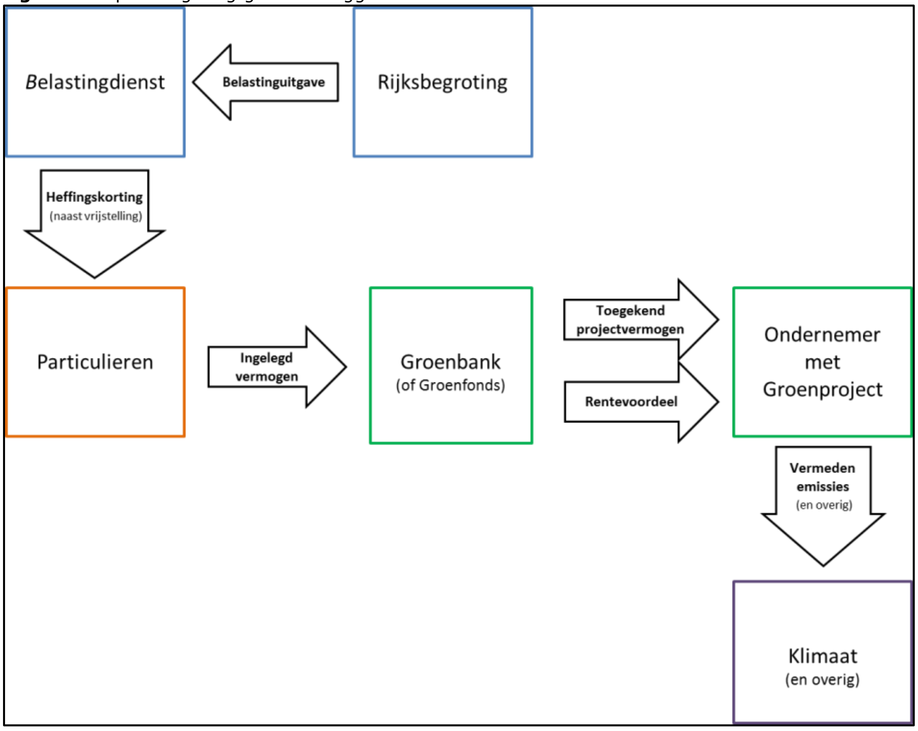
2.2 Werking van de regeling groen beleggen

De regeling groen beleggen werkt als volgt:

- De Rijksoverheid geeft een fiscaal voordeel op groene beleggingen;
- Beleggers/spaarders hebben op basis van dit fiscale voordeel een financiële prikkel om geld in groenbanken of groenfondsen te beleggen;
- Groenbanken financieren vanuit het ingebrachte spaargeld projecten die bijdragen aan milieudoelstellingen (zgn. groene projecten) en geven daarbij een korting op de rente ten opzichte van reguliere financiering;
- Ondernemers dragen bedrijfsplannen aan voor groene projecten;
- De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (voorheen Agentschap NL) toetst of de groene projecten voldoen aan de eisen.

In figuur 1 de werking van de regeling grafisch weergegeven.

Figuur 1: Opzet regeling groen beleggen



In onderstaande paragrafen lichten we de rollen van de genoemde partijen toe.

2.2.1 Rijksoverheid

De Rijksoverheid geeft twee fiscale voordelen aan spaarders en beleggers die geld inbrengen in erkende groenbanken en groenfondsen: een vrijstelling en een heffingskorting.[2]

- Voor groene beleggingen geldt een vrijstelling voor Box 3. In 2010 bedroeg deze vrijstelling € 55.145, in 2012 € 56.420.
- Een heffingskorting is een korting op de inkomstenbelasting en/of premie volksverzekeringen die een werknemer (of uitkeringsgerechtigde) moet betalen. De heffingskorting voor de groene investeringen bedroeg tot 2010 1,3% van de gemiddelde vrijstelling in box 3. Dat betekent dat 1,3% van de gemiddelde waarde van de belegging, tot een maximum van de vrijstelling, in mindering mocht worden gebracht op de inkomstenbelasting. Tot en met 2010 bedroeg de heffingskorting voor Groene beleggingen 1,3%. Dat betekent dat de heffingskorting op dat moment zorgde voor een belastingvoordeel van 1,3% op de inleg

[2] Dit onderzoek richt zich op (het afschaffen van) de heffingskorting voor Groen Beleggen, maar omdat de vrijstelling Groen Beleggen eveneens van belang is voor de werking van de fiscale regeling Groenprojecten staat deze faciliteit hier ook genoemd.

(tot aan circa € 56.000). De Belastingdienst publiceert een lijst van de groen-, sociaal-ethische-, en culturele fondsen waarvoor de regeling geldt.[3]

2.2.2 Spaarders

Spaarders (of beleggers, bij groenfondsen) krijgen op hun inleg twee fiscale voordelen: de heffingskorting en de vrijstelling (zie bovenstaand). Tot en met 2010 leveren de heffingskorting en de vrijstelling gezamenlijk een (maximaal) voordeel van 2,5% op (1,3% heffingskorting plus 1,2% vrijstelling).

De groenbanken en/of groenfondsen (hierna 'de groenbanken[4]') keren een relatief lage rente uit op deze inleg. Dat kunnen zij doen omdat de belegging voor de spaarders daarnaast via de fiscus 2,5% rendement oplevert. Per saldo levert de inleg in dit voorbeeld dus 2,6% rendement op.

Voorbeeld
Een belegging van € 25.000 in een erkende groenbank leverde in 2010 het volgende rendement op:

- Een box 3-vrijstelling van 1,2% over deze belegging: d.w.z. dat deze persoon over deze € 25.000 géén 1,2% (ter grootte van € 300) vermogensrendementsheffing hoeft te betalen.[5]
- Een heffingskorting van 1,3%: d.w.z. dat deze persoon € 325 (1,3% van € 25.000) minder inkomstenbelasting hoeft te betalen.
- En tot slot komt daar het rendement bij dat de groenbank biedt op deze belegging. In het geval van een rentepercentage van 0,1% gaat het hierbij om € 25.

In totaal komt het rendement hiermee op € 650, oftewel 2,6%.

2.2.3 Groenbanken

De groenbanken hebben een tweeledige rol in het stelsel groen beleggen:

- Ze zijn actief op de vermogensmarkt om spaargeld (of beleggingen) aan te trekken voor groene projecten. Vormen van groene spaar-/beleggingsproducten die zij aanbieden zijn

[3] De eisen die gesteld worden aan groenfondsen en groenbanken staan in de Wet IB 2001, art. 5.14 en art. 29.

[4] Waar in dit document gesproken wordt over 'de groenbanken' worden zowel groenbanken en groenfondsen bedoeld.

[5] Er van uitgaande dat deze persoon ook over ander vermogen beschikt waardoor hij/zij boven de box-3 vrijstelling van 1,2% van ca. € 21.000 uit zou komen.

bijvoorbeeld langlopende deposito's, obligaties of aandelen/certificatenparticipaties in groenfondsen.
- Richting ondernemers treden zij op als financiers van groenprojecten. Doorgaans leveren de groenbanken een rentekorting op de lening aan groene projecten. Dat kunnen zij doen, omdat ze op het geld dat zij aantrekken minder dan de normale rente hoeven te betalen omdat spaarders/beleggers een deel van hun rendement behalen via de fiscale voordelen. Groenbanken zijn tevens verantwoordelijk voor het aanvragen van groenverklaring voor projecten (hiermee wordt getoetst of een project in voldoende mate bijdraagt aan de groene doelstellingen die het Rijk met de regeling nastreeft – zie onder). Omdat groenbanken deze groenverklaring aanvragen is er bovendien een prikkel in het systeem ingebouwd dat groene projecten financieel solide zijn onderbouwd.

Groenbanken moeten het geld dat zij op de vermogensmarkt aantrekken afstemmen op de groene projecten die zij financieren (en vice versa). Voor beide geldt (over het algemeen) dat ze een langlopend karakter hebben: deposito's zijn niet (altijd) vrij opneembaar en de leningen aan groenprojecten zijn over het algemeen langlopend. Groenbanken hebben aangegeven dat zekerheid over het fiscale regime van belang is om dit bedrijfsplan te kunnen uitvoeren. Ze beschouwen de hier geschetste constructie als een publiek-private samenwerking (CE Delft, 2013).

Om als groenbank te worden aangemerkt heeft het Rijk de eis gesteld dat deze bank minimaal 70% van het bij hen ingelegde vermogen investeren in groene projecten. Halen groenbanken deze drempel niet dan kan de Belastingdienst een boete opleggen.[6]

2.2.4 Ondernemers

Voor ondernemers die financiering zoeken voor projecten die bijdragen aan milieuwinst is het vanwege het rentevoordeel dat groenbanken bieden op de financiering van erkende groenprojecten voordeliger om groene financiering aan te vragen. Het project moet dan wel in voldoende mate bijdragen aan de groene doelen die het Rijk met deze regeling nastreeft voordat het als groenproject wordt erkend (zie ook onder). Groenbanken kunnen deze vorm van goedkopere financiering aanbieden omdat zij minder rente hoeven te vergoeden op het ingelegde vermogen dat zij aantrekken.

---

[6] Op basis van art. 23b, tweede lid, van de Wet vpb 1969

2.2.5 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) toetst op basis van het projectplan ex ante of het voorgestelde project voldoende bijdraagt aan milieuwinst en/of innovatie. Daarvoor worden er per projectcategorieën (bijvoorbeeld Groen Label kassen of renovatie van utiliteitsbouw) criteria geformuleerd waar de projecten aan moeten voldoen voordat zij in aanmerking kunnen komen voor een groenverklaring, nodig is om financiering vanuit groenbanken te krijgen. Door deze criteria aan te passen aan de ontwikkelingen in de markt prikkelt het Rijk ondernemers om te innoveren en steeds energiezuiniger te ontwerpen/produceren. Het Rijk streeft er naar dat slechts de meest ambitieuze 5 à 10% van de voorgestelde investeringen in de betreffende projectcategorie in aanmerking kunnen komen voor een groenverklaring.

2.3 Ministeriële verantwoordelijkheid

De minister van Financiën en de minister van IenM zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de regeling Groenprojecten.[7]

2.4 Belastinguitgave heffingskorting groen beleggen

Een belastinguitgave bestaat uit de gederfde belastingopbrengsten die voortvloeien uit een bepaalde fiscale regeling. In de Miljoenennota staat voor elke regeling die tot een belastinguitgave leidt aangegeven hoe groot de gederfde inkomsten over een bepaald jaar zijn. Volgens de begrotingsregels vallen belastinguitgaven om praktische redenen niet onder een beheersingskader (zoals wel het geval is voor ‘echte’ uitgaven). Dat betekent ook dat meevallers niet ten gunste kunnen komen van overige regelingen en dat tegenvallers niet gecompenseerd hoeven te worden. In de internetbijlage bij de Miljoenennota staat een toelichting op elke belastinguitgave aangegeven.

De belastinguitgaven aan de heffingskorting groen beleggen komen voort uit de bedragen die particulieren op basis van 1,3% van de omvang van hun belegging in een groenbank van hun belastbaar inkomsten aftrekken. Het budgettaire beslag van de heffingskorting groen beleggen bedroeg volgens de Miljoenennota 2012 € 88 miljoen in 2010. Dit bedrag

---

[7] Zie beleidsartikel 19: Klimaat van de begroting van IenM 2014 (IenM, 2013) en het Belastingplan 2014.

komt overeen met de gederfde belastinginkomsten die gepaard gaan met de fiscale regeling.

2.5 Ontwikkeling kerncijfers

2.5.1 Belastinguitgave heffingskorting groen beleggen

De belastinguitgaven aan de heffingskorting groen beleggen kenden tot aan de versobering van de regeling een stijgende trend: ze stegen van € 64 miljoen in 2006 tot € 88 miljoen in 2010, zie tabel 1.

Tabel 1: Ontwikkeling raming en realisatie belastinguitgave heffingskorting groen beleggen (in € miljoen)

Jaar	Raming	Realisatie	Verschil
2006	47	64	17
2007	69	73	14
2008	83	86	3
2009	93	81	-12
2010	109	88	-21

Bron: Raming: Miljoenennota voor betreffende jaar (t=0). Realisatie: Miljoenennota t+2

2.5.2 Ingelegd vermogen en toegekend projectvermogen

In tabel 2 staat weergegeven hoe het ingelegde vermogen en het toegekende projectvermogen zich in de periode 2005-2010 hebben ontwikkeld. Het ingelegde vermogen laat zien welk bedrag particulieren op dat moment in groenbanken hebben ingelegd, het toegekend projectvermogen laat zien voor welk bedrag aan financiering is toegekend voor groenprojecten over het betreffende jaar.

Tabel 2: Ontwikkeling ingelegd vermogen en toegekend projectvermogen 2005-2010 (in € miljoen)

Jaar	Ingelegd vermogen ultimo	Toegekend projectvermogen ultimo
2005	5.107	1.499
2006	5.915	803
2007	6.766	1.448
2008	6.849	940
2009	7.361	697
2010	6.360	953

Bron: Agentschap NL: Jaarcijfers Groen Beleggen 2005 t/m 2010.

3 Hoe is de heffingskorting groen beleggen veranderd?

In dit hoofdstuk staat beschreven hoe het fiscale beleid ten aanzien van de heffingskorting groen beleggen is gewijzigd sinds het aantreden van het kabinet-Rutte/Verhagen.

3.1 Regeerakkoord Rutte-Verhagen

De oorspronkelijke maatregel in het regeerakkoord voor het kabinet-Rutte/Verhagen, gedateerd oktober 2010, was om alle heffingskortingen voor groen beleggen, sociaal-ethisch beleggen, cultureel beleggen en beleggingen in durfkapitaal die bij de Box 3 vrijstelling golden per 1 januari 2011 te laten vervallen. De vrijstelling in box 3 (van de 1,2% rendementsheffing) werden voor deze beleggingen wel behouden.

Tabel 3: Aanpassingen heffingskorting groen beleggen volgens regeerakkoord Rutte-Verhagen

Jaar	Heffingskorting (in %)
2010	1,3
2011	0
2012	0
2013	0
2014	0

3.2 Amendement Slob

Op 17 november 2010, kort nadat het regeerakkoord bekend werd maar nog voordat de bezuinigingsmaatregel van kracht zou zijn, heeft de Tweede Kamer via het amendement Slob de oorspronkelijke bezuinigingsmaatregel gewijzigd. Met dit amendement werd de afschaffing van de genoemde heffingskortingen geleidelijk ingevoerd (Tweede Kamer, 2010b). In plaats van de korting per 1 januari 2011 direct terug te brengen van 1,3% naar 0%, wordt deze in vier stappen

teruggebracht tot 0%. Het voorstel is overgenomen in het Belastingplan 2011.

Tabel 4: Aanpassingen heffingskortingen volgens Amendement Slob

Jaar	Heffingskorting (in %)
2010	1,3
2011	1
2012	0,7
2013	0,4
2014	0

Het voorstel in het amendement was om deze aanpassing budgettair neutraal te laten verlopen. Uit de toelichting van het amendement blijkt dat de benodigde budgettaire dekking daarvoor werd enerzijds gezocht in de resterende onderschrijding uit de incidentele Energie Investeringsaftrek (EIA) en anderzijds in het voor 3 jaar beperken van de willekeurige afschrijving milieubedrijfsmiddelen (hierna: Vamil) en het eveneens voor 3 jaar verlagen van de aftrekpercentages van de energie- en milieu-investeringsaftrek (MIA).

3.3 Begrotingsakkoord 2013

In het Begrotingsakkoord 2013 uit april 2012 is afgesproken dat de heffingskorting voor groen beleggen vanaf 2013 wordt gehandhaafd op het niveau van 2012. De heffingskorting komt daarmee vanaf 2012 structureel op 0,7%. Het voorstel is overgenomen in het Belastingplan 2013.

Tabel 5: Aanpassingen heffingskortingen na Begrotingsakkoord 2013

Jaar	Heffingskorting (in %)
2010	1,3
2011	1
2012	0,7
2013	0,7
2014	0,7

3.4 Informatie in begroting en jaarverslag

De begroting en jaarverslagen van het Ministerie van IenM over de jaren 2011 en 2012 bevatten geen informatie over (de bezuiniging op) groen beleggen. In de Miljoenennota’s 2011, 2012 en 2013 staat onder

Toelichting op de Belastinguitgaven een korte beschrijving van het beleid met daarin de nieuwe percentages voor de heffingskorting.

4 Wat is er bespaard met de versobering van de heffingskorting groen beleggen?

Met de versobering van de heffingskorting werd een besparing op de belastinguitgaven verwacht. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk staat beschreven welke besparing werd verwacht, en in de tweede paragraaf in hoeverre deze is gerealiseerd. In box 1 beschrijven we eerst de manier waarop de belastinguitgave aan de heffingskorting groen beleggen wordt berekend.

Box 1: ramingsmethodiek belastinguitgave heffingskorting groen beleggen[8]

Ten behoeve van de Miljoenennota voor het komende jaar, wordt medio het jaar t=0 de meerjarenraming voor de uitgaven voor t+1 en verder opgesteld en wordt de realisatie over t-1 berekend.
De methode die hiervoor wordt gehanteerd is gebaseerd op belastingaangiften uit het verleden. Deze methode werkt als volgt:

- Als eerste stap wordt gebruik gemaakt van belastingaangiften van particulieren over het jaar t-4, waaruit blijkt voor welk bedrag zij over dat jaar in totaal in groene, maatschappelijke en sociaal-ethische beleggingen bij hun belastingaangifte hebben opgegeven. (De hoogte van de belastinguitgave wordt niet direct afgeleid uit de jaarcijfers van het ingelegd vermogen in groenbanken omdat daar ook investeerders tussen kunnen zitten die niet in aanmerking komen voor de heffingskorting, zoals stichtingen etc.)
- Op basis van de jaarverslagen van groenbanken, sociaal-ethische en maatschappelijke banken over dat jaar t-4 wordt de onderlinge verhouding tussen deze verschillende categorieën berekend. Over het algemeen geldt dat de afgelopen jaren ongeveer 95% van de totale beleggingen waarvoor een heffingskorting geldt in groenbanken is geïnvesteerd.
- Vervolgens worden deze realisatiecijfers over t-4 toegerekend naar t-1 (het realisatiecijfer dat wordt opgenomen in MLN t+1) door gebruik

[8] Bron: Ministerie van Financiën

te maken van een indexcijfer. Dit indexcijfer bedraagt 2% en is gebaseerd op de gemiddelde groei van de opgave aan groene beleggingen over voorgaande jaren.

- Voor de meerjarenraming voor t = 0 en verder wordt eveneens een endogene groei van 2% verondersteld.

4.1 Verwachte besparing op heffingskorting groen beleggen

4.1.1 Meerjarenraming zonder maatregel

De meerjarenraming van de voorziene belastinguitgaven aan de heffingskorting vóórdat de bezuinigingsmaatregel werd aangekondigd is opgenomen in de Miljoenennota 2011. Deze raming is medio 2010 opgesteld en is gebaseerd op het ingelegde vermogen van voorgaande jaren, geïndexeerd voor verwachte groei.

Tabel 6: Raming heffingskorting groen beleggen zonder maatregel (miljoen €)

2010	2011	2012	2013	2014	2015
83	85	88	90	93	96

Bron: Miljoenennota 2011

4.1.2 Beoogde opbrengsten regeerakkoord kabinet-Rutte/Verhagen

In het regeerakkoord voor het kabinet-Rutte/Verhagen is verondersteld dat het schrappen van de vier heffingskortingen voor groen beleggen, sociaal-ethisch beleggen, cultureel beleggen en beleggingen in durfkapitaal (inclusief persoonsgebonden aftrekpost) structureel € 0,12 miljard zou opleveren. Dit bedrag is onderbouwd door de raming van deze vier belastinguitgaven uit de Miljoenennota 2011 voor het jaar 2015 bij elkaar op te tellen (in totaal: € 115 miljoen, waarvan € 85 miljoen voor groen beleggen) en als structurele besparing vanaf het jaar 2011 te presenteren. Voor het jaar 2011 telden deze bedragen op tot € 101 miljoen.

4.1.3 Meerjarenraming met maatregel

De eerste meerjarenraming die is opgesteld nadat de bezuinigingsmaatregel is doorgevoerd (d.w.z. de versobering van de heffingskorting groen beleggen naar 1% en 0,7% in 2011 resp. 2012) dateert van medio 2011 en is opgenomen in de Miljoenennota 2012. Deze raming is gebaseerd op belastingaangiften over 2008.

Het Ministerie van Financiën heeft voor de raming van de opbrengst van de maatregel verondersteld dat het ingelegde vermogen voor de jaren 2011 en verder constant blijft.[9] Het ministerie heeft geen gedragseffecten verondersteld in de raming: er werd geen rekening gehouden met een daling in het ingelegde vermogen naar aanleiding van de in 2010 aangekondigde versobering van de heffingskorting. Het ministerie veronderstelde wel een lichte autonome groei waardoor de raming voor volgende jaren met circa 2% per jaar geïndexeerd is.

De daling van de geraamde belastinguitgaven in de Miljoenennota 2012 is daarom grotendeels gebaseerd op een afname in het tarief van de heffingskorting. Voor 2011 en 2012 is het tarief jaarlijks met een (ongeveer) kwart gedaald ten opzichte van het voorgaande jaar (zie tabel 4 en 5). Dat verklaart waarom de verwachte besparing voor 2011 26% bedraagt en voor 2012 51%.

Voor de jaren 2013 en verder is tarief van de heffingskorting constant gebleven op 0,7%. In de raming voor deze jaren is rekening gehouden met een autonome groei in het ingelegde vermogen waardoor de raming weer een lichte jaarlijkse stijging laat zien.

Tabel 7: Meerjarenraming belastinguitgave groen beleggen 2011-2015 met en zonder maatregel (miljoen €)

	2011	2012	2013	2014	2015
A. Zonder maatregel					
Raming voor Rutte/Verhagen (MLN 2011)	85	88	90	93	96
B. Met maatregel					
Raming met maatregel Amendement Slob en Begrotingsakkoord 2013*	63	43	42	43	43
Beoogde besparing (A-B)	22	45	48	50	53
Beoogde besparing (A-B) in %	26%	51%	53%	54%	56%

* 2011 en 2012; o.b.v. Miljoenennota 2012 (raming dd juli 2011) en 2013 en verder o.b.v. Miljoenennota 2013 (raming dd juli 2012).

4.2 Gerealiseerde besparing op de heffingskorting groen beleggen

In de Miljoenennota's 2013 en 2014 staan de belastinguitgaven voor de jaren 2011 en 2012. Volgens de Miljoenennota 2013 bedroeg de

[9] Bron: Ministerie van Financiën.

belastinguitgave over 2011 € 62 miljoen. Deze berekening is gebaseerd op belastingaangiften over het jaar 2010 en vervolgens geïndexeerd naar 2011. Het genoemde bedrag is daarmee dus feitelijk nog een raming voor 2011.

Op basis van de belastingaangiften over 2011 blijkt de realisatie over dit jaar echter € 52 miljoen te bedragen.[10] Dit laatste bedrag staat niet opgenomen in de Miljoenennota 2014. Omdat de cijfers op basis van de belastingaangiften meer zekerheid bieden over de daadwerkelijke omvang van de belastinguitgave dan de raming op basis van voorafgaande jaren, nemen we het bedrag van € 52 miljoen op als realisatie.

Tabel 8: Raming en realisatie belastinguitgave groen beleggen 2011-2015 (miljoen €)

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
A. Zonder maatregel Raming voor Rutte/Verhagen (MLN 2011)	85	88	90	93	96
B. Met maatregel Raming met maatregel Amendement Slob en Begrotingsakkoord 2013*	63	43	42	43	43
Beoogde besparing (A-B)	22	45	48	50	53
Beoogde besparing (A-B) in %	26%	51%	53%	54%	56%
C. Realisatie (2011 o.b.v. belastingaangiften, 2012 o.b.v. MLN 2014)	52	37			
Gerealiseerde besparing (A-C)	33	51			
Gerealiseerde besparing in %	39%	58%			

* 2011 en 2012; o.b.v. Miljoenennota 2012 (raming dd juli 2011) en 2013 en verder o.b.v. Miljoenennota 2013 (raming dd juli 2012).

Ten opzichte van de raming zonder maatregelen, werd in de Miljoenennota 2012 verwacht dat de uitgaven in 2011 met 26% zouden dalen: van € 85 miljoen naar € 63 miljoen. Voor 2012 ging het om een verwachte daling van 58%: van € 88 miljoen naar € 43 miljoen.

Uit de vergelijking blijkt dat over 2011 een besparing van € 33 miljoen is gerealiseerd, oftewel een besparing van 39% ten opzichte van de raming zonder maatregelen. Voor 2012 gaat het om een (voorlopige) besparing van € 51 miljoen, oftewel 58%. Voor 2011 en 2012 geldt dus dat de

[10] Bron: Ministerie van Financiën

gerealiseerde besparing groter was dan verwacht. In hoeverre dit is toe te schrijven aan de maatregel moet uit nader onderzoek blijken.

De extra gerealiseerde besparingen bedroegen € 11 miljoen in 2011 en € 6 miljoen in 2012. Deze meevallers komen ten gunste van het EMU-saldo.

4.3 Informatie in begroting en jaarverslag

De Miljoenennota's 2011 t/m 2014 staat de (geraamde) realisatie van de belastinguitgave over twee jaar eerder opgenomen. De op belastingaangiften gebaseerde realisatiecijfers over een bepaald jaar staan niet in het overzicht van belastinguitgaven in de Miljoenennota's vermeld. Er staat geen informatie over de voortgang of realisatie van de bezuiniging.

De begroting en jaarverslagen van het Ministerie van IenM over de jaren 2011 en 2012 bevatten geen informatie over (de bezuiniging op) de heffingskorting voor groen beleggen.

5 Wat zijn de gevolgen van de versobering van de heffingskorting groen beleggen?

In dit hoofdstuk bespreken we de gevolgen van de bezuinigingsmaatregel. De Tweede Kamer heeft het kabinet meermalen gevraagd naar de verwachte gevolgen die het kabinet verwacht van de versobering van de heffingskorting. Het kabinet heeft bij de antwoorden op deze vragen (zie bijlage 1) geen concrete uitspraken gedaan over de (maatschappelijke) gevolgen die zij verwacht naar aanleiding van de bezuinigingsmaatregel (behalve dat het kabinet verwachtte dat er "voldoende kapitaal beschikbaar zal blijven voor onder meer de groene investeringen" (Financiën, 2010b)). Vanwege het ontbreken van deze verwachtingen van de gevolgen van de maatregel, zullen we in dit hoofdstuk alleen de ontwikkeling van een aantal kernindicatoren na de maatregel kunnen geven, zonder dat we deze af kunnen zetten tegen de verwachting. De uitzondering hierop is het ingelegd vermogen, welke we zullen bespreken in § 5.1. Hierbij hebben we namelijk op basis van de ramingen van de uitgaven na het doorvoeren van de maatregel af kunnen leiden wat de verwachte gevolgen zijn. In § 5.2 tot en met § 5.4 zullen we achtereenvolgens de ontwikkeling van het toegekend projectvermogen, het rentevoordeel voor ondernemers in groene projecten en de milieuwinst bespreken. In § 5.5 staat grafisch samengevat hoe de genoemde indicatoren zich hebben ontwikkeld in de periode na de bezuiniging. Tot slot geven we in § 5.6 aan welke informatie hierover in de begrotingen en jaarverslagen te vinden is.

5.1 Ingelegd vermogen

Uit de ramingen van het Ministerie van Financiën blijkt dat er in de raming voor de belastinguitgaven voor de jaren 2011 en 2012 geen rekening is gehouden met een terugloop in het ingelegde vermogen naar aanleiding van de bezuinigingsmaatregel (zie ook hoofdstuk 4).

Volgens de jaarcijfers Groen Beleggen van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland heeft het ingelegd vermogen in groenbanken en groenfondsen zich als volgt ontwikkeld in de afgelopen jaren.

Tabel 9. Ingelegd vermogen groenbanken per ultimo 2007-2013

Jaar	Ingelegd vermogen (miljoen €)	Mutatie t.o.v. vorig jaar
2007	6.766	
2008	6.849	+ 1%
2009	7.361	+ 7%
2010	6.360	- 14%*
2011	5.488	- 14%
2012	4.967	- 9%
2013	4.591	-7%

Bron 2007-2013: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

* Bezuiniging per 1-1-2011

Uit tabel 9 kan geconcludeerd worden dat het ingelegd vermogen ultimo 2009 een piek had bereikt op ca. € 7,36 miljard. Vanaf het jaar daarop liep het ingelegd vermogen terug tot € 4,97 miljard. ultimo 2012. Dat is in totaal een afname van 38%. De daling in het ingelegde vermogen is ingezet eind 2010, het moment waarop de bezuinigingsmaatregel werd aangekondigd (maar nog niet effectief was). In 2013 is het ingelegde vermogen verder gedaald naar € 4,6 miljard.

5.2 Toegekend projectvermogen

In tabel 10 staat het projectvermogen opgenomen dat in het betreffende jaar aan groene projecten is toegekend via de afgifte van een groenverklaring.

Tabel 10: Ontwikkeling toegekend projectvermogen over 2007-2013

Jaar	Toegekend projectvermogen (miljoen €)	Mutatie t.o.v. vorig jaar
2007	1.448	
2008	940	- 35%
2009	697	- 26%
2010	953	+ 37%
2011	555	- 42%
2012	198	- 64%
2013	661	+ 234%

Bron: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, jaarverslagen Groen Beleggen 2007-2013

Uit deze tabel blijkt dat het toegekende vermogen vanaf 2007 een (bijna) structureel dalende trend kent, met uitzondering van 2010. De daling is echter harder ingezet nadat de bezuinigingsmaatregel werd aangekondigd en in 2011 van kracht is geworden. In absolute euro's is in 2012 nog maar een vijfde van het bedrag geïnvesteerd dat in 2010 aan groene projecten werd toegekend.

Het toegekende projectvermogen volgt niet één op één de ontwikkeling van het ingelegde vermogen. Dat komt omdat groenbanken namelijk nieuwe projecten ook uit aflossingen van eerdere leningen financieren, en dat is mede bepalend voor het toegekende projectvermogen. Daarnaast is het toegekende projectvermogen afhankelijk van overige ontwikkelingen zoals de conjunctuur. Bovendien maken niet alle projecten waarvoor een groenverklaring is afgegeven daadwerkelijk gebruik van een groenlening.

5.3 Rentevoordeel groene projecten

Een van de doelen van de regeling is dat er goedkope financiering beschikbaar komt voor groene projecten. Met goedkope financiering wordt bedoeld dat ondernemers een lage(re) rente betalen op een lening voor hun groene project als zij dat via een groenbank financieren, ten opzichte van financiering via reguliere bank.

Het fiscale voordeel, bestaande uit de vrijstelling en de heffingskorting, bedroeg 2,5% vóórdat de heffingskorting in 2011 werd afgebouwd. Dat betekent dat groenbanken 2,5% rentevoordeel kunnen verdelen onder spaarders, groene projecten en henzelf. Op financiering die banken aantrekken en uitlenen buiten de groenbanken geldt de vrijstelling en de heffingskorting immers niet.

Doordat de heffingskorting vanaf 2012 met 0,6%-punt terug liep, daalde het totale rentevoordeel dat groenbanken konden verdelen tot 1,9% nadat de bezuiniging van kracht werd.

In opdracht van de Nederlandse Vereniging van Banken heeft CE Delft onderzoek gedaan naar de economische effecten van de regeling groenprojecten (CE Delft, 2013). CE Delft heeft geschat dat het rentevoordeel dat groenbanken aan groene projecten doorgaven voor de bezuiniging gemiddeld 1,2% bedroeg. CE Delft schat in deze studie in dat de doorgegeven rentekorting terugliep tot gemiddeld 0,9% nadat het fiscale voordeel vanaf 2011 tot 1,9% werd afgebouwd. Groene projecten

werden volgens deze studie dus geconfronteerd met een daling van het rentevoordeel van 0,3 procentpunt nadat het fiscale voordeel met 0,6 procentpunt daalde door de bezuinigingsmaatregel. CE Delft merkt hierbij op dat groenbanken een groot deel van het fiscale voordeel door moeten geven aan spaarders om groen geld aan te trekken in de huidige vermogensmarkt (met andere woorden: een relatief groot deel van het beschikbare rentevoordeel kan volgens deze studie dus niet worden doorgegeven aan groene projecten).

5.4 Milieuwinst

Het uiteindelijke doel van de regeling is om via gerealiseerde groene projecten bij te dragen aan milieuverbeteringen. Dit kan worden uitgedrukt in termen van bijvoorbeeld vermeden emissie.

CE Delft (CE Delft, 2013) heeft geschat dat de projecten waarvoor in het jaar 2011 een groenverklaring is afgegeven hebben geleid tot circa 5 miljoen ton vermeden CO2-uitstoot.[11] Dit komt overeen met 2,5% van de totale Nederlandse CO2 uitstoot. Daarnaast hebben de groene projecten ook geleid tot lagere uitstoot van andere stoffen als NOx en fijnstof.
Op basis van kengetallen concludeert CE Delft dat deze projecten daarmee tot een maatschappelijke winst van € 360 miljoen hebben geleid voor het jaar 2011. Deze maatschappelijke baten zijn in 2011 hoger dan de maatschappelijke kosten, die bestaan uit overheidsuitgaven (de apparaatslasten, de vrijstelling en de heffingskorting) van tezamen € 137 miljoen en de overige maatschappelijke kosten van € 38 miljoen bij elkaar opgeteld.

Omdat deze inschatting alleen gemaakt is voor het jaar 2011 is het niet mogelijk een uitspraak te doen van het effect van de bezuinigingsmaatregel op de gerealiseerde milieuwinst.

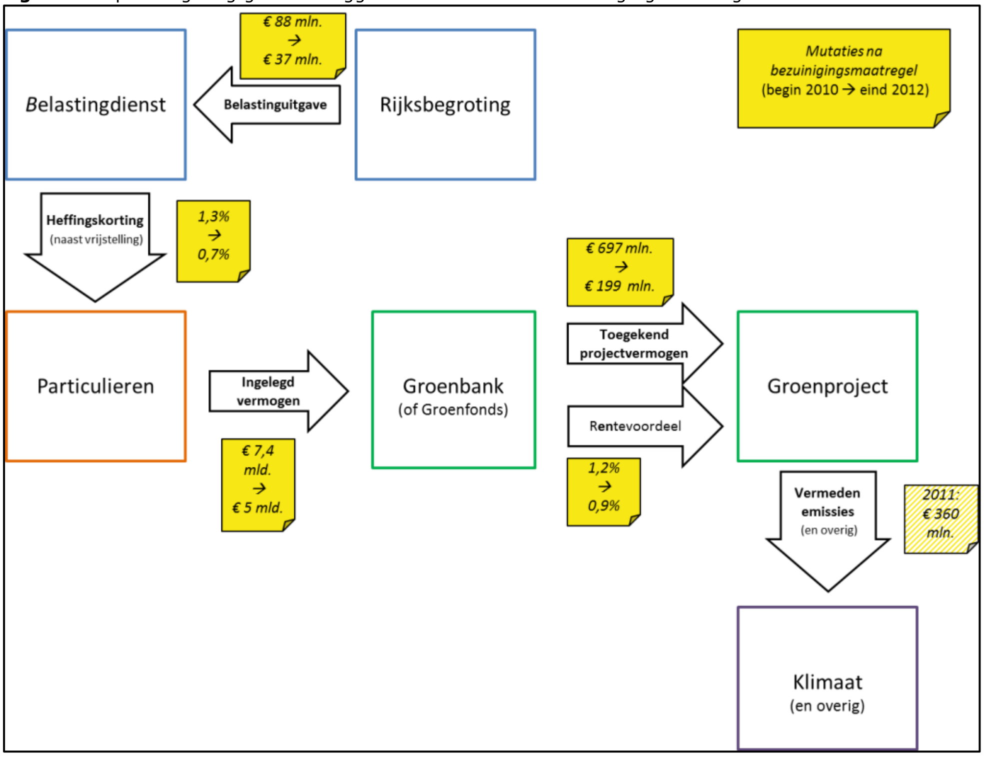
5.5 Overzicht ontwikkeling indicatoren

In figuur 2 staat samengevat hoe de indicatoren zich hebben ontwikkeld tussen 2010 (voor de bezuiniging) en 2012 (na de bezuiniging).

---

[11] Hierbij moet worden opgemerkt dat niet alle projecten waarvoor een groenverklaring is afgegeven ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

Figuur 2: Opzet regeling groen beleggen met effecten na bezuinigingsmaatregel



5.6 Informatie in begroting en jaarverslag

In de begrotingen en jaarverslagen van het Ministerie van IenM over 2011 en 2012 staat geen informatie opgenomen over de omvang van het ingelegde vermogen. Hetzelfde geldt voor de (bijlagen bij) de Miljoenennota's voor 2011 t/m 2014. In de begrotingen en jaarverslagen van het Ministerie van IenM over 2011 en 2012 staat geen informatie opgenomen over toegekend projectvermogen, doorgegeven rentevoordeel of de milieuwinst die de regeling met zich mee brengt.

Bijlage 1: Kabinet over verwachte gevolgen maatregel

De Tweede Kamer heeft het kabinet meermalen gevraagd naar de verwachte gevolgen die het kabinet verwacht van de versobering van de heffingskorting. Het kabinet heeft op drie momenten de Tweede Kamer hier het volgende over laten weten.

- In het debat over de regeringsverklaring, eind 2010, gaf de minister-president aan dat het "mij helaas niet mogelijk [is] om hier een exacte inschatting te geven van de effecten. De regeling blijft bestaan, maar in een versoberde vorm. Nogmaals: de effecten daarvan kan ik hier niet in detail geven." (Tweede Kamer, 2010a).

- In antwoord op vragen over de Tweede Nota van Wijziging van het Belastingplan 2011 schrijft de staatssecretaris hierover het volgende "Het kabinet zal niet ontkennen dat het verkleinen van een fiscale prikkel tot enige marktreacties kan leiden. In het licht van de gemiddeld behaalde rendementen in het recente verleden verwacht het kabinet echter dat dergelijke beleggingen hun aantrekkelijkheid niet hebben verloren en de reacties beperkt kunnen zijn. Dit beperkte effect geldt dan ook voor de mogelijke gevolgen van veranderingen in de totale beleggingen." (Financiën, 2010a).

- In het debat met de Tweede Kamer over het Belastingplan 2011 geeft de staatssecretaris hierover het volgende aan: "De effecten van het afschaffen van de heffingskorting zullen naar mijn mening dan ook beperkt zijn. Ik ben er vast van overtuigd dat er voldoende kapitaal beschikbaar zal blijven voor onder meer de groene investeringen." (Financiën, 2010b).

Literatuur

Agentschap NL: Jaarcijfers Groen Beleggen 2005 t/m 2012 via www.rvo.nl

Algemene Rekenkamer (2011). *Bezuinigingsmonitor 2011*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 758, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2013). *Aandachtspunten bij de begroting 2014 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 IX, nr. 6.

AZ (2012). *Verantwoordingsbrief 2012*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 633, nr. 1.

CE Delft (2013). *De duurzaamheidswinst en economische winst Regeling Groenprojecten*. Delft, februari 2013.

Financiën, bijlage bij de Miljoenennota's 2011 t/m 2014: *Overzicht van belastinguitgaven* via www.rijksbegroting.nl

Financiën (2010a). *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2011)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 504, nr. 20. Den Haag: SDU.

Financiën (2010b). *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2011) Verslag van een Wetgevingsoverleg* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 504, nr. 32. Den Haag: SDU

Financiën (2012). *30 Miljard Monitor*, bijlage bij de Miljoenennota 2013 via www.rijksbegroting.nl

IenM (2013). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2014.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 XII, nr. 12. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer (2010a). *Verslag van debat over de Regeringsverklaring/algemene politieke beschouwingen 27 oktober 2010* TK 14 14-83. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011

Tweede Kamer (2010b). *Gewijzigd Amendement Slob 32504 nr. 61 tvv nr. 42 over het geleidelijk laten verlopen van de afschaffing van de heffingskortingen voor maatschappelijke beleggingen, directe beleggingen in durfkapitaal en culturele beleggingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011 32 504, nr. 61. Den Haag: SDU.